



Résumé de l'entretien : La greffière et la sous-greffière du Conseil privé

Contexte

La **greffière** et la **sous-greffière du Conseil privé** ont été interviewées par Shantona Chaudhury, Gordon Cameron, Yves Côté, Alexandra Heine et Nusra Khan le 29 septembre 2022. Les questions concernant ce résumé doivent être adressées à M^e Khan.

Ce préambule et les mots ajoutés entre crochets [...] sont des notes explicatives fournies par les avocats de la Commission pour faciliter la compréhension du texte. Certains documents sont cités dans les notes de bas de page pour faciliter la compréhension du texte, mais dans certains cas, ils n'ont pas été montrés aux membres du groupe ou il n'en a pas été question avec elles pendant l'entrevue.

Janice Charette a été nommée greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet le 28 mai 2022, après avoir été greffière par intérim depuis le 9 mars 2021. M^{me} Charette a été haute-commissaire du Canada au Royaume-Uni et elle avait déjà occupé le poste de greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet d'octobre 2014 à janvier 2016.

Nathalie G. Drouin est devenue sous-greffière du Conseil privé et secrétaire associée du Cabinet le 23 août 2021. Avant cela, M^{me} Drouin a été sous-ministre de la Justice et sous-procureure générale du Canada de juin 2017 à août 2021.

Le Bureau du Conseil privé (**BCP**) est le « ministère » qui soutient le premier ministre et le Cabinet. Il est le pendant institutionnel du cabinet du premier ministre (**CPM**) et il soutient l'élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégiques et législatifs du gouvernement du Canada; il coordonne la prise de mesures pour régler les problèmes auxquels font face le gouvernement et le pays; et il contribue au bon fonctionnement du Cabinet. Le BCP remplit ces fonctions dans une perspective non partisane de la politique publique.

Le BCP est composé de plusieurs secrétariats, dont le Bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (**CSNR**), Affaires intergouvernementales (**AIG**), Opérations, plans et consultation et Législation et planification parlementaire et Appareil gouvernemental. La Commission a interviewé séparément des hauts fonctionnaires du Bureau de la CSNR, du Secrétariat de la protection civile et de la relance suite à la COVID-19 (**SPC**) et d'AIG. Pour plus de clarté, ce résumé d'entrevue doit être lu en parallèle avec les résumés de ces entrevues et le rapport institutionnel du BCP.



Relation avec le CPM

L'une des fonctions essentielles du BCP est de surveiller les affaires gouvernementales afin de suivre les événements en cours ou de repérer les problèmes potentiels susceptibles de nécessiter une intervention. Pour remplir cette fonction, la greffière, la sous-greffière et les sous-secrétaires du Cabinet entretiennent des relations étroites avec les hauts fonctionnaires de tous les ministères fédéraux, les ministres du Cabinet, le CPM et le premier ministre lui-même.

Comptes rendus au premier ministre

En général, la greffière rencontre le premier ministre une fois par semaine pour une réunion bilatérale structurée à laquelle participe aussi la cheffe de cabinet du premier ministre. La vice-première ministre Chrystia Freeland assiste habituellement à cette réunion bilatérale toutes les deux semaines.

La greffière et la sous-greffière fournissent aussi verbalement un « compte rendu préalable » au premier ministre avant chaque réunion du Cabinet, ainsi que des comptes rendus sur des sujets particuliers, au besoin. La cheffe de cabinet assiste à ces comptes rendus¹.

Communications écrites

M^{me} Charette a expliqué que les fonctionnaires du BCP fournissent plusieurs types de notes écrites au premier ministre. Il s'agit de notes de décision, de notes d'information, de notes de scénario et d'ordres du jour annotés. Les notes de décision renferment des conseils et des recommandations officielles et elles doivent être approuvées par la greffière. M^{me} Charette a fait remarquer que M^{me} Drouin, en tant que sous-greffière, est la seule autre fonctionnaire habilitée à approuver une note de décision.

¹ SSM.CAN.00006737_REL et SSM.CAN.00006738_REL. Il n'a pas été renvoyé à ces documents au cours de l'entrevue.



En revanche, les notes d'information et les notes de scénario renferment principalement des renseignements factuels et un contexte stratégique. Certaines peuvent contenir une analyse limitée dans des domaines d'orientation particuliers. Souvent, les fonctionnaires du BCP fournissent directement ces documents au premier ministre par l'intermédiaire du CPM. Ils ne nécessitent pas l'approbation de la greffière ou de la sous-greffière. M^{me} Charette a fait remarquer que les notes d'information ou de scénario qui peuvent contenir une analyse stratégique sont parfois fournies directement au CPM, par exemple, par Michael Vandergrift, le sous-ministre des Affaires intergouvernementales et par la CSNR, Jody Thomas. [Pour plus d'information, consultez le résumé de l'entrevue avec le groupe d'AIG.] Le SPC a préparé peu de notes d'information au cours de cette période, étant donné la nature de son travail.

M^{mes} Charette et Drouin ne communiquent pas avec le premier ministre par courriel ou textos. Pour les mises à jour verbales ou quotidiennes, M^{me} Charette appelle généralement la cheffe de cabinet du premier ministre ou elle joint le premier ministre en passant par son adjointe exécutive. M^{me} Drouin a ajouté que tous les sous-secrétaires du BCP sont en communication régulière avec leurs interlocuteurs respectifs au CPM. Elle a donné l'exemple de la relation de la CSNR avec la cheffe de cabinet et de celle du sous-ministre des Affaires intergouvernementales avec John Brodhead, directeur des Politiques au CPM. En interne, le personnel du BCP communique généralement par nombre de méthodes différentes, dont Blackberry Messenger.

M^{me} Charette a expliqué que peu de documents officiels ont été préparés pour le CPM au cours des événements qui ont précédé et suivi l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Elle a précisé que les notes d'information hebdomadaires préparées par le BCP pour les semaines se terminant les 11, 18, et 25 février ne faisaient pas mention des manifestations, lesquelles ont été discutées dans des voies spéciales et dédiées. Toutefois, la note d'information hebdomadaire du 4 février contenait une brève description du blocage à Coutts². M^{me} Charette a expliqué que les notes d'information hebdomadaires, distinctes des produits de compte rendu déjà mentionnés, ont en grande partie pour objectif de rendre compte de questions qui n'ont peut-être pas retenu l'attention du CPM.

Normalement, le BCP prépare une note de scénario pour l'examen du premier ministre avant chaque réunion du Cabinet ou de comités du Cabinet. En raison des contraintes

² SSM.CAN.NSC.00002825.



de temps en janvier et février [période pendant laquelle le Canada réagissait aux manifestations et à la situation en Ukraine], le BCP n'a pas préparé de mémoire au Cabinet en bonne et due forme, comme il l'aurait fait en temps normal. Le BCP a préparé des notes de scénario pour les réunions du Cabinet; une note ou des sujets d'entretien de la présidence pour les réunions du Comité du Cabinet sur la sécurité, la sûreté et les urgences (**SSU**) et des ordres du jour annotés pour les réunions du Groupe d'intervention en cas d'incident (**Groupe d'intervention**) concernant les manifestations et la *Loi sur les mesures d'urgence*³.

M^{me} Charette a aussi rappelé qu'en raison de la vague d'Omicron, le télétravail était la norme à l'époque des manifestations. Presque toutes les communications se faisaient à distance.

Premières activités liées aux manifestations

M^{me} Charette a souligné que c'est le 24 janvier 2022 qu'elle a été informée pour la première fois du convoi prévu à Ottawa, à une réunion ordinaire avec tous les sous-secrétaires du Cabinet et leurs homologues.

La cellule de gestion de crise (**CGC**), groupe de sécurité interne au BCP, a mis en place un programme de surveillance et commencé à distribuer des rapports au personnel du BCP sur la situation à Ottawa. [Le BCP a donné une séance d'information sur la sécurité au CPM le 28 janvier 2022⁴.]

M^{me} Charette se rappelait que la première conversation détaillée qu'elle a eue avec le premier ministre sur le Convoi a eu lieu le dimanche 30 janvier, quand il est apparu que les manifestants n'allaient pas quitter Ottawa. À cette occasion, il a surtout été question de la poursuite des activités et de la sécurité des employés et des parlementaires.

³ Voir, par exemple, Annotated IRG Agenda, 12 février SSM.CAN.0007559_REL; Annotated IRG Agenda, 13 février, SSM.CAN.0007560_REL; SSU Speaking Notes, 3 février, SSM.CAN.00008677_REL; SSU Speaking Notes, 8 février, SSM.CAN.00008678_REL. Il n'a pas été renvoyé à ces documents au cours de l'entrevue.

⁴ SSM.CAN.00000148_REL.



Réunions internes

M^{me} Charette a expliqué qu'elle comptait beaucoup sur la CSNR et le secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement, Michael MacDonald (**SAC MacDonald**) pour réunir dans tous les ministères l'information relative au Convoi. La CSNR présidait les réunions du Comité des opérations des sous-ministres (**COSM**); le SAC MacDonald présidait les réunions du Comité national des opérations de sécurité des sous-ministres adjoints (**SMA Ops SN**). [La première réunion des SMA Ops SN en rapport avec ces événements a eu lieu le 26 janvier et celle du COSM, le 31 janvier. Les deux comités se sont ensuite réunis presque quotidiennement.] La greffière et la sous-greffière ont reçu des comptes rendus réguliers de la CSNR sur les renseignements recueillis lors de ces réunions.

En outre, la sous-secrétaire du Cabinet, Protection civile et relance suite à la COVID-19, Jacqueline Bogden (**SSC Bogden**) a animé des séances d'information quotidiennes avec les ministres concernés. Il s'agissait de mises à jour brèves et factuelles pour les ministres⁵. [La SSC Bogden a présidé des séances d'information quotidiennes réunissant généralement les ministres des Transports, de la Sécurité publique et de la Protection civile ainsi que des Affaires intergouvernementales entre le 27 janvier et le 18 février. Le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor y ont participé à l'occasion.]

Premières consultations avec les provinces

M^{me} Charette a fait remarquer que beaucoup de ministres ont rencontré leurs homologues provinciaux peu après le premier week-end de manifestations, les 29 et 30 janvier 2022. Elle a donné l'exemple des réunions trilatérales entre la Ville d'Ottawa, la province de l'Ontario et le gouvernement fédéral, convoquées par les ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile [ces réunions ont eu lieu les 7, 8 et 10 février]. Elle a souligné que les représentants de l'Ontario avaient été invités, mais qu'ils n'y ont pas participé. Elle a aussi mentionné le travail du sous-ministre Vandergrift à cet égard.

Mobilisation du processus du Cabinet

M^{mes} Charette et Drouin ont reconnu la nécessité d'intensifier le processus de gouvernance au début de février, à mesure que la situation s'aggravait à Ottawa et ailleurs et que les manifestations prenaient de plus en plus de place dans la presse, dans

⁵ SSM.CAN.00000148_REL.



les séances d'information des ministres et dans des conversations officielles et officieuses entre hauts fonctionnaires.

M^{me} Drouin a donné des exemples de cette escalade, notamment la déclaration d'état d'urgence de la Ville d'Ottawa le 6 février, l'injonction civile accordée par la Cour supérieure à Ottawa le 7 février, la multiplication des contre-manifestations organisées par des résidents d'Ottawa et les blocages aux points d'entrée de Coutts (Alberta) et de Windsor (Ontario). M^{me} Drouin a ajouté que de nombreux ministres et députés ont commencé à poser des questions sur le rôle potentiel du gouvernement fédéral dans le dénouement des manifestations, étant donné leur impact sur le Parlement et aux postes frontaliers internationaux. M^{me} Drouin se rappelait avoir expliqué que la compétence à ces endroits était compliquée : la compétence fédérale s'arrête aux limites de la Cité parlementaire à Ottawa et aux points d'entrée. M^{me} Drouin et M^{me} Charette ont toutes deux souligné l'existence d'un sentiment palpable de perte de confiance dans les institutions publiques, en particulier chez les résidents du centre-ville d'Ottawa, et qu'il fallait y remédier. M^{me} Drouin a ajouté qu'elle avait perçu le besoin de montrer que le gouvernement prenait des mesures, étant donné l'impact direct sur les députés, dont beaucoup étaient escortés pour venir sur la Colline du Parlement et en repartir et faisaient l'objet de menaces en ligne. Cette perception a été renforcée par le degré d'attention internationale que les manifestations recevaient déjà au 10 février.

Les témoins ont souligné que les représentants de Transports Canada et de Sécurité publique communiquaient activement avec leurs homologues de l'Ontario et d'autres provinces pour tenter de trouver une solution à la situation.

Au cours de la semaine du 6 février 2022, M^{mes} Drouin et Charette ont eu plusieurs appels avec le ministre de la Protection civile, Bill Blair (ministre Blair) et le ministre de la Sécurité publique, Marco Mendicino (ministre Mendicino) à propos de la manifestation. Cela les a alertées sur la nécessité d'un forum où discuter des manifestations à l'échelle du ministère. M^{me} Charette a ajouté que le premier ministre a aussi discuté de la situation avec les ministres Blair et Mendicino au cours de cette période.

Réunion du Comité sur la SSU

[Dans son rôle de président du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le ministre Blair a convoqué, le 3 février 2022, une réunion du Comité du Cabinet sur la sécurité, la sûreté et les urgences (**SSU**) au cours de laquelle il a été question pour la première fois des manifestations et des blocages liés au Convoi. Il en a été question de nouveau aux réunions du Comité sur la SSU les 6 et 8 février 2022.]



M^{me} Charette a expliqué qu'elle n'assiste généralement pas aux réunions des comités du Cabinet, sauf lorsqu'une question soumise au Comité est susceptible d'évoluer et de nécessiter une décision du premier ministre. Elle a assisté à la réunion du 6 février du Comité sur la SSU pour comprendre les préoccupations des ministres à propos des manifestations, ainsi que le niveau d'intervention et de coordination gouvernementales requis en cas de réponse à l'échelle fédérale.

Les réunions du Groupe d'intervention en cas d'incident

Le 9 février 2022, après une réunion avec des fonctionnaires du BCP, du CPM et les ministres Blair et Mendicino, M^{me} Charette a jugé que le moment était venu de discuter plus officiellement du soutien fédéral à la gestion des manifestations. Elle voulait aussi s'assurer du déploiement immédiat et efficace de toutes les ressources fédérales à l'appui du service de police compétent à Ottawa [le Service de police d'Ottawa (**SPO**).]

Le lendemain matin, M^{me} Charette a recommandé au premier ministre de convoquer le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) [en lieu et place des discussions au Comité sur la SSU]. À son avis, le premier ministre avait besoin d'un forum pour recevoir des renseignements en personne, délibérer avec ses ministres et prendre des décisions à propos des manifestations. [Le GII sert de forum spécialisé en cas de crise nationale ou d'incidents survenus ailleurs qui ont des conséquences importantes pour le Canada. Il est présidé par le premier ministre et n'a pas de composition fixe : en tant que groupe de travail de ministres, il peut être composé de ministres et de hauts dirigeants du gouvernement concernés, selon les besoins et en fonction de la nature de l'incident. Le premier ministre a convoqué la première réunion du GII au sujet du Convoi le 10 février. Les réunions suivantes ont eu lieu les 12, 13 et 16 février, puis tous les jours jusqu'au 26 février. En temps normal, un comité du Cabinet n'est pas un organe décisionnel. Toutefois, comme le GII était présidé par le premier ministre, il pouvait prendre des décisions.]

Appel avec les chefs de l'opposition

M^{me} Charette a assisté à l'appel entre le premier ministre et les chefs de l'opposition le 10 février 2022⁶. L'appel visait à informer les chefs de l'opposition de la lecture que le gouvernement faisait de la situation à Ottawa et dans tout le pays. Pendant les manifestations qui avaient eu lieu jusque-là, au moins un des partis de l'opposition ne partageait pas la même vision et ses messages publics étaient différents et plus encourageants envers les manifestants. Le premier ministre a essayé de faire

⁶ SSM.CAN.00000148_REL.



comprendre l'importance de messages cohérents, notamment en ce qui concernait l'illégalité des manifestations et le fait que les activités posaient un problème pour la sécurité et l'économie.

M^{me} Charette a déclaré que le recours possible à des dispositions législatives d'urgence n'avait pas été évoqué au cours de l'appel, ni par le premier ministre, ni par aucun des participants.

La décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

Recours à des dispositions législatives d'urgence

M^{me} Charette a souligné que la possibilité d'un recours à des dispositions législatives d'urgence a été évoquée pour la première fois à la réunion du GII du 12 février, au cours de laquelle les ministres ont envisagé toutes les options d'aide fédérale disponibles en vertu des lois en vigueur et de lois spéciales. Ces options ont été consignées dans l'outil de suivi du GII en tant qu'options de la « Voie 1 » et de la « Voie 2 », respectivement. [L'outil de suivi du GII, appelé IRG Tracker, est un tableau inclus dans le procès-verbal des réunions. Le procès-verbal comprend l'ordre du jour officiel, la liste des participants, le compte rendu des discussions et tout document distribué par le secrétariat du comité aux participants à la réunion. L'outil apparaît pour la première fois dans le procès-verbal de la réunion du GII du 12 février. Il consigne l'évolution des enjeux et les mesures à prendre ou élaborées aux réunions du GII⁷.] Les options de la voie 2 comprenaient le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* en particulier.

M^{me} Drouin a ajouté que le gouvernement fédéral avait déjà envisagé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* en 2020 pour gérer la pandémie de la COVID-19. En raison de son rôle antérieur de sous-ministre de la Justice, M^{me} Drouin connaissait bien les avis et les analyses juridiques sur les seuils prévus par la Loi que le ministère de la Justice (MJ) avait alors rédigés. Elle a mis à profit ces produits et sa propre connaissance de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour les discussions aux réunions du GII.

Invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

M^{me} Charette a expliqué que le but premier des réunions du GII était de s'assurer que le premier ministre reçoive l'avis de tous les ministres concernés, ainsi que des mises à jour opérationnelles de tous les hauts fonctionnaires et administrateurs généraux des

⁷ SSM.NSC.CAN.000000214_REL.



organismes concernés. Il avait besoin d'entendre le procureur général et le procureur général adjoint sur les options légales disponibles, y compris les critères juridiques à respecter pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que les organismes sur la situation qu'ils observaient. En outre, le GII devait servir de registre de toutes les délibérations et contributions prises en compte par le premier ministre avant que la gouverneure en conseil n'invoque la Loi. M^{me} Charette a fait remarquer que l'outil de suivi du GII illustre la longue liste d'options que les hauts fonctionnaires ont proposées et que le Cabinet a examinées. M^{me} Drouin se souvenait que le BCP avait envisagé des options aussi variées que la fermeture des tours cellulaires, la fermeture des stations-service et même le déploiement d'employés fédéraux munis de permis commerciaux pour dégager les camions retranchés à Ottawa. Elle se rappelait qu'à mesure que le temps passait et qu'aucune intervention policière concrète ne se matérialisait, elle perdait espoir que les forces de police locales à Ottawa et Windsor soient capables de mettre à exécution leurs plans opérationnels. Elle a précisé que ni elle ni la greffière n'avaient examiné les plans des corps policiers, car les organismes d'application de la loi fonctionnent indépendamment du gouvernement.

Il a été question de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* à plusieurs réunions qui ont eu lieu le 13 février. Il en a d'abord été question au GII, puis à la réunion plénière du Cabinet le soir même, suivie d'un appel au caucus. À la réunion du Cabinet, celui-ci a jugé qu'une réunion des premiers ministres s'imposait pour connaître leurs positions officielles avant qu'une décision définitive ne soit prise. [Le premier ministre a convoqué une réunion des premiers ministres (**RPM**) le 14 février 2022 pour consulter les provinces et les territoires au sujet de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.]

M^{me} Charette a expliqué qu'après la RPM, elle a rassemblé tous les avis, en tenant compte de tous les éléments, et qu'elle a présenté au premier ministre une note de service pour décision dans laquelle elle recommandait d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* et détaillait le fondement de cette recommandation⁸. Le 14 février 2022, la gouverneure en conseil a ordonné qu'une proclamation soit émise en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, déclarant qu'un état d'urgence dans l'ensemble du Canada nécessitait la prise de mesures temporaires spéciales pour y faire face.

⁸ SSM.NSC.CAN.00003224_REL.



Le critère juridique : une menace pour la sécurité du Canada

[On a demandé au groupe d'expliquer les circonstances qui constituaient une menace pour la sécurité du Canada, comme le prévoit l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. L'article 16 définit l'état d'urgence comme une « situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». Il précise que l'expression « menaces envers la sécurité du Canada [...] s'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* ».] M^{mes} Charette et Drouin ont déclaré qu'à leur avis, c'était surtout la combinaison des impacts des manifestations sur l'économie et la sécurité publique qui constituait un état d'urgence.

Menaces pour la sécurité économique

M^{mes} Drouin et Charette ont expliqué que les perturbations économiques causées par les blocages et les manifestations menaçaient la sécurité économique des Canadiens. M^{me} Drouin a souligné qu'à son avis, une menace pour la sécurité économique peut être une menace pour la sécurité et que les perturbations économiques peuvent être préjudiciables à la santé et à la sécurité des citoyens. C'est une menace très sérieuse. Elle a fait remarquer que les manifestations avaient provoqué une détresse économique pour bien des personnes. À Ottawa, des entreprises ont été contraintes de fermer pendant les manifestations et certains employés ont reçu des menaces pour avoir porté un masque. Le blocage du pont Ambassador a perturbé les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Ce blocage préoccupait beaucoup les Américains, car le pont Ambassador est le plus grand point d'entrée au Canada et constitue un élément essentiel des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, ainsi qu'un élément clé de la chaîne d'approvisionnement. Des aliments et du bétail entrent au Canada par les points d'entrée. Les déplacements transfrontaliers des travailleurs de la santé étaient menacés. Des emplois dépendent du commerce transfrontalier et des travailleurs étaient en détresse, car ils ne pouvaient pas travailler. M^{mes} Charette et Drouin ont toutes deux fait remarquer que les événements au pont Ambassador ont marqué un changement dans la façon dont le premier ministre Ford et la province de l'Ontario ont réagi aux manifestations en raison de l'impact de ce blocage sur l'économie de la province. Elles ont aussi souligné que les forces de l'ordre ont dû déployer des ressources extraordinaires pour lever ce blocage.

Menaces pour la sécurité publique

M^{mes} Charette et Drouin ont aussi expliqué qu'elles avaient reçu un nombre croissant de signalements d'éventuelles violences ou menaces de violence au fil des manifestations.



Les responsables de l'application de la loi recevaient des menaces lorsqu'ils tentaient de faire respecter la loi. Des enfants ont servi de boucliers pour empêcher l'application de la loi. M^{me} Charette a cité comme exemple de menaces pour la sécurité la découverte d'une cache d'armes à feu à Coutts (Alberta), le 14 février et le vol d'armes signalé à Peterborough (Ontario), le 13 février. Elle a expliqué que même si elle ne savait pas à l'époque si ces événements étaient liés aux manifestations, elle et ses collaborateurs ont ressenti le besoin de prendre ces signalements au sérieux et de se préparer au pire. Il y avait une menace palpable de violence venant de plusieurs sources, y compris à Ottawa, où des résidents commençaient à organiser des contre-manifestations.

Les événements ont eu un effet cumulatif. La confiance dans les institutions démocratiques et dans la capacité du gouvernement de faire son travail était sapée. La population était mécontente. La menace avait pris de l'ampleur au-delà de la capacité de mettre fin aux blocages de façon durable et viable; des ressources extraordinaires ont été nécessaires pour dégager Windsor, et le blocage s'est déplacé vers Bluewater, soulevant des inquiétudes quant au nombre de ressources disponibles. Ces facteurs ont été pris en compte dans l'évaluation de l'existence d'une situation de crise nationale.

Les facteurs pris en compte comprenaient également l'avis du SCRS et de la GRC selon lequel le recours à des dispositions législatives d'urgence risquait de mettre de l'huile sur le feu avec les acteurs extrémistes.

Mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

M^{me} Drouin a ajouté qu'en plus d'être d'avis que l'état d'urgence était bien réel, elle trouvait un réconfort dans le fait que les règlements proposés par le gouvernement étaient limités dans le temps et conçus pour un but précis. Aucun des deux règlements n'usurpait les pouvoirs des provinces; ils les complétaient. [Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit que pendant la durée de validité de la déclaration de l'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre toute mesure qu'il croit nécessaire, pour des motifs raisonnables, pour faire face à l'état d'urgence. La gouverneure en conseil a pris le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)* sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique.]

M^{me} Drouin a expliqué qu'en raison de tout le travail préparatoire à l'invocation effectué au sein du gouvernement fédéral, le BCP et le ministère de la Justice avaient une très bonne idée des lacunes législatives existantes et des instruments supplémentaires nécessaires pour bien gérer la situation. Le DMEU comme le *Règlement sur les mesures d'urgence* étaient destinés à combler ces lacunes. M^{me} Drouin a donné l'exemple de la



lacune dans les pouvoirs législatifs pour dégager les camions sur la rue Wellington à Ottawa et la lacune dans les instruments de réglementation financière pour traiter le sociofinancement. M^{me} Drouin a fait remarquer que, bien que certains outils d'application de la loi soient déjà en place en vertu des pouvoirs existants, ils sont répartis entre des lois comme le *Code criminel*, des lois provinciales et des arrêtés municipaux et ne sont pas tous disponibles partout de la même façon. Selon elle, l'utilité de la *Loi sur les mesures d'urgence* tenait au fait qu'elle permettait au gouvernement de concevoir dans une même série des règlements spécialement ciblés et adaptés utilisables partout.

M^{mes} Charette et Drouin ont aussi souligné que les mesures ont été conçues pour être limitées dans le temps et l'espace. Bien que les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* aient une portée nationale, les mesures adoptées ont été conçues pour être mises en œuvre seulement dans les régions où elles étaient nécessaires. M^{me} Charette a donné l'exemple du déploiement d'agents de la GRC et de la contrainte imposée aux exploitants de camions commerciaux [en vertu des articles 10 et 7 du *Règlement sur les mesures d'urgence*, respectivement] qui n'ont été utilisés qu'à Ottawa. M^{me} Drouin a fait remarquer que l'exclusion de certaines provinces était toutefois impossible, étant donné la nécessité de réglementer les fonds recueillis par les manifestants. Elle a ajouté que l'article 2 du *Règlement sur les mesures d'urgence* [interdisant les assemblées publiques dont il y a des motifs raisonnables de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix] avait été rédigé notamment pour réagir aux manifestations et aux blocages qui risquaient de surgir dans d'autres régions ou de réapparaître après avoir été démantelés.

M^{me} Drouin se rappelait qu'il y avait chez les hauts fonctionnaires provinciaux une confusion considérable à propos de l'application limitée du *Règlement sur les mesures d'urgence*. On lui a donc demandé, compte tenu de son expérience antérieure, d'aider à rédiger les notes d'allocution en vue de la RPM et des réunions subséquentes des sous-ministres des Affaires intergouvernementales afin d'expliquer le fonctionnement du Règlement⁹.

La lacune en matière d'application de la loi

M^{me} Drouin a expliqué que le BCP était généralement au courant des défis opérationnels auxquels les forces de l'ordre étaient confrontées à Ottawa. La commissaire de la GRC, Brenda Lucki, a fait le point sur les activités policières sur le terrain lors des réunions du COSM. On lui a aussi demandé si les outils dont la GRC disposait étaient suffisamment souples pour soutenir les opérations policières à Ottawa. M^{me} Drouin se souvenait d'une

⁹ SSM.CAN.000000109_REL. Il n'a pas été renvoyé à ce document au cours de l'entrevue.



conversation en particulier au cours de laquelle elle-même et la commissaire Lucki ont discuté du déploiement inefficace des agents de la GRC pour soutenir les services de police à Ottawa, étant donné qu'en Ontario, les agents de la GRC n'ont *de facto* pas le pouvoir d'appliquer les lois et décrets provinciaux ou les arrêtés municipaux. Les membres de la GRC devaient obtenir une désignation d'agent spécial en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario pour être habilités à le faire. M^{me} Drouin a souligné que la commissaire Lucki n'avait pas autrement conseillé ou préconisé l'adoption de mesures particulières en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

M^{me} Drouin a expliqué, en outre, qu'aux réunions du COSM, la commissaire Lucki avait souvent soulevé l'existence de plans d'intervention policière élaborés par la PPO et le SPO, mais qu'au fil du temps, elle s'était sentie frustrée par l'absence d'intervention des services de police locaux. Cette frustration était partagée par M^{mes} Drouin et Charette qui estimaient que les pouvoirs existants, notamment les arrêtés municipaux, n'étaient tout simplement pas utilisés pour faire cesser les manifestations à Ottawa. M^{me} Charette a fait remarquer que la nécessité de respecter la doctrine de l'indépendance de la police par rapport aux décisions opérationnelles ajoutait à ces tensions. Par exemple, elle se rappelait avoir été surprise que la GRC ne puisse pas déloger les manifestants et les structures de campement érigées sur des terrains appartenant au gouvernement fédéral, comme le parc de la Confédération à Ottawa.

La lacune en matière de renseignement

M^{mes} Charette et Drouin ont expliqué qu'une autre lacune de la politique fédérale qui a été révélée au cours des manifestations était l'absence de pouvoirs fédéraux pour la surveillance des médias sociaux aux fins de renseignement. M^{me} Charette se rappelait que les médias sociaux ont joué un rôle important dans la mobilisation des manifestants. La mésinformation et la désinformation alimentaient le phénomène et étaient amplifiées non seulement à l'échelle nationale, mais à l'échelle internationale, notamment par des politiciens américains en vue. M^{me} Charette a chargé la CSNR et son personnel de créer des outils informels pour la surveillance des médias sociaux. Elle se rappelait que le Secrétariat d'évaluation du renseignement (**SER**) avait produit des notes de renseignement de sources ouvertes, dites « OSINT », à cette fin, même si ce n'était pas le type de produits que le SER rédigeait d'habitude. [« Notes de renseignement de sources ouvertes » s'entend de données recueillies auprès de sources accessibles au public. « OSINT » est le terme utilisé dans les milieux du renseignement.]

M^{me} Charette a fait remarquer que le BCP avait déjà reconnu la nécessité de combler cette lacune lors des élections fédérales de 2021, au cours desquelles le premier ministre et les candidats de tous les partis avaient été l'objet d'une quantité accrue de menaces



de violence, y compris en ligne. M^{me} Drouin a fait remarquer que si le Canada est bien outillé pour répondre à l'ingérence étrangère en ligne dans le contexte électoral, ce n'est pas le cas pour la surveillance des médias nationaux. Elle a souligné qu'il s'agissait d'un domaine particulièrement difficile en ce qui concerne les politiques et la réglementation.

Le projet de négociation

M^{me} Charette a expliqué que la négociation directe entre les manifestants à Ottawa et le gouvernement fédéral avait été envisagée dès le début pour mettre fin aux manifestations. Elle a appris le 26 janvier que la Ville d'Ottawa et le SPO avaient déjà pris contact avec les manifestants pour organiser la logistique de la manifestation. Elle a mentionné que le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, et la CSNR étaient en contact direct avec la Ville d'Ottawa au cours des deux premières semaines de la manifestation. [La CSNR s'est entretenue avec des représentants de la Ville d'Ottawa le 5 février; la CSNR et le sous-ministre Stewart se sont entretenus avec des représentants de la Ville les 6, 7 et 9 février 2022¹⁰.] Les ministres Blair et Mendicino ont participé à des conversations avec la Ville par la suite.

M^{me} Charette a expliqué que le sous-ministre Stewart avait proposé qu'un interlocuteur fédéral s'entretienne avec les dirigeants des manifestants à Ottawa au sujet de leurs revendications relatives à l'obligation vaccinale. Cependant, dès la troisième semaine des manifestations, les responsables ont débattu de la possibilité d'une négociation directe avec les manifestants. M^{me} Charette se rappelait que de nombreuses questions concernant l'organisation et la direction des manifestations se posaient à ce stade. Elle a déclaré qu'elle avait plaidé pour que cette option soit soumise aux ministres à la réunion du GII du 12 février, car elle estimait que toutes les options devaient être soumises à l'examen des ministres. Lorsqu'on lui a demandé si elle avait employé l'expression « feu vert » dans un courriel adressé au CPM pour faire référence à l'inclusion du projet dans l'ordre du jour, ou au bien-fondé du projet lui-même, M^{me} Charette a déclaré qu'elle ne s'en souvenait pas¹¹.

La décision de révoquer la déclaration d'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

M^{me} Drouin a souligné que le premier ministre avait convoqué une réunion quotidienne du GII de l'invocation de la Loi à la révocation de l'état d'urgence le 23 février 2022. Aux

¹⁰ SSM.CAN.00000148_REL.

¹¹ SSM.NSC.CAN.00002859_REL.



fins des réunions quotidiennes du GII, le BCP a préparé des rapports de situation factuels venant de la CSNR et d'autres organismes; un document faisant le suivi de toutes les mesures prises dans l'exercice des nouveaux pouvoirs [ce document s'intitule « Concrete Actions Tracker » et figure dans les procès-verbaux du GII du 16 au 23 février] et des critères proposés pour la norme juridique de révocation en vertu de la Loi¹². Après l'invocation, le BCP a aussi sollicité les commentaires de fonctionnaires des ministères sur l'utilisation et l'application qu'ils faisaient des nouveaux pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*¹³.

M^{me} Charette a pris en compte de nombreux facteurs avant de conseiller officiellement au premier ministre qu'il serait judicieux de révoquer la Loi. Il y avait aussi le délai nécessaire à l'achèvement de l'opération policière à Ottawa et le besoin supplémentaire de s'assurer que d'autres manifestations ne surgissent pas, à Ottawa ou ailleurs. M^{me} Drouin a expliqué qu'une fois les instruments en place, les organismes, dont la GRC, voulaient s'assurer qu'ils ne soient pas révoqués prématurément. Cependant, M^{me} Charette a déclaré qu'elle avait reçu le mercredi 23 février des renseignements selon lesquels les services de police estimaient que les pouvoirs conférés par la loi en situation d'urgence n'étaient plus nécessaires et que la situation à Ottawa s'était stabilisée. Le GII se réunissait quotidiennement du 16 au 23 février et recevait des mises à jour sur la situation. Le 23 février, le GII était convaincu que les mesures prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence* n'étaient plus nécessaires. Le 22 février, M^{me} Charette a fait, par écrit, au premier ministre une recommandation officielle selon laquelle la déclaration d'état d'urgence n'était plus nécessaire¹⁴. La gouverneure en conseil a émis la proclamation révoquant la déclaration d'état d'urgence le 23 février 2022.

Données sur l'application de la loi

M^{mes} Charette et Drouin ont souligné que le BCP n'a pas recueilli de données précises sur l'application des articles 2, 7 ou 10 du *Règlement sur les mesures d'urgence* autres que celles contenues dans l'outil de suivi des mesures concrètes (le Concrete Actions Tracker). M^{me} Drouin a expliqué que les données sur l'application de ces dispositions avaient probablement été recueillies par la GRC ou d'autres services de police, dont la PPO et le SPO. Elle a donné l'exemple de données sur l'application de la loi en vertu du

¹² SSM.CAN.000000429_REL. Il n'a pas été renvoyé à ce document au cours de l'entrevue.

¹³ PB.CAN.000001415_REL et PB.CAN.000001416_REL. Il n'a pas été renvoyé à ces documents au cours de l'entrevue.

¹⁴ SSM.NSC.CAN.00003227_REL.



DMEU, qui ont été recueillies et rendues publiques par la GRC¹⁵. M^{me} Charette a également évoqué des preuves anecdotiques de l'effet dissuasif des mesures.

[L'explication fournie en vertu de l'article 58 et le rapport des consultations](#)

M^{mes} Charette et Drouin ont expliqué que l'explication prévue au paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* a été rédigée collectivement par le BCP avec la participation du ministère de la Justice et des nombreux ministères concernés. M^{me} Drouin a indiqué avoir examiné l'explication, fait des commentaires et donné son approbation définitive avant le dépôt devant la Chambre des communes et le Sénat. M^{me} Charette a souligné que le rapport intitulé « Compte rendu présenté aux deux Chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence* » était aussi un rapport collectif rédigé par le Secrétariat des Affaires intergouvernementales¹⁶ et que M^{me} Drouin l'avait approuvé. [Comme l'exige le paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, l'explication et le compte rendu des consultations ont été déposés à la Chambre des communes le 16 février 2022 et le ministre de la Sécurité publique a présenté la motion de confirmation de la déclaration d'état d'urgence le 17 février 2022. L'explication et le compte rendu des consultations ont été déposés au Sénat le 21 février 2022 et la motion de confirmation a été présentée par le sénateur Gold, représentant du gouvernement au Sénat, le 22 février 2022.]

[Leçons à retenir](#)

M^{mes} Charette et Drouin ont mentionné deux domaines qui, à leur avis, pourraient faire l'objet d'une réforme législative. Le premier est celui de la compétence en matière de services policiers dans la Cité parlementaire et la Région de la capitale nationale en général, ainsi que de la compétence aux points d'entrée. Il faut se pencher sur la définition et l'adéquation de la capacité de protéger les infrastructures essentielles contre les menaces. Le deuxième domaine est celui de l'adéquation de la surveillance des médias sociaux et de la réglementation de la désinformation, de la désinformation et du discours violent en ligne, ainsi que du renforcement de la boîte à outils du Canada en matière d'ingérence étrangère. Elles ont aussi parlé de la nécessité d'examiner, de renforcer et

¹⁵ SSM.CAN.00002430_REL. Il n'a pas été renvoyé à ce document au cours de l'entrevue.

¹⁶ SSM.CAN.00002388_REL et SSM.CAN.00002389_REL. Il n'a pas été renvoyé à ces documents au cours de l'entrevue.



de protéger les liens de cohésion sociale dans le pays et de restaurer la confiance dans les institutions de notre démocratie. Enfin, la greffière et la sous-greffière ont évoqué la nature évolutive des situations de crise nationale et la nécessité d'élaborer des mesures législatives d'urgence fédérales souples.